



## **Acórdão 00549/2020-5 - 1ª Câmara**

**Processo:** 15027/2019-7

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Representante:** Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**Responsável:** EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI -  
REPRESENTAÇÃO – PROCEDÊNCIA PARCIAL –  
DETERMINAÇÃO – CIÊNCIA - ARQUIVAR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

### **1 RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre Representação encaminhada pelo Ministério Público de Contas, apontando irregular utilização, pela Prefeitura de Guarapari, ao longo dos exercícios de 2017 e 2018, de recursos do orçamento destinados à saúde para custeio de despesa com salvamento marítimo (que guarda pertinência com a área de segurança pública).

O Ministério Público ressalta ter ocorrido abuso de poder na modalidade desvio de finalidade, haja vista a utilização dos recursos em finalidade diversa da prevista em lei (artigos 2º, III e 3º da Lei Complementar nº 141/2012; Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90).

O representante apresenta julgados do TCU a respeito do desvio de finalidade e também julgados desta Corte de Contas.

Por fim ressalta a responsabilidade do gestor e a necessidade de haver determinação para que o município recomponha os valores ao fundo municipal de saúde.

Após exame preliminar da presente representação, mediante a percepção de que aos autos poderiam ser acrescidas documentações que viessem a dar mais subsídios para a análise de sua admissibilidade, decidi pela notificação do responsável para que apresentasse as informações que julgasse necessárias ante a representação – **Decisão Monocrática nº 825/2019-6**, peça 07. Devidamente notificado, o senhor Edson Figueiredo Magalhães protocolizou nesta Corte a documentação sob o nº 14036/2019-9, peça 12 e documentos de suporte.

Levados os autos à consideração da Área Técnica, esta pronunciou-se por meio da **Manifestação Técnica nº 10968/2019-6**, onde apontou indício de irregularidade relativo à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2018, em inobservância ao disposto no art. 32, parágrafo único, c/c artigo 3º da Lei Complementar 141/2012.

Ao contínuo avaliei o atendimento aos requisitos de admissibilidade para posterior seguimento da presente representação, notadamente os constantes do artigo 99, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, e decidi pelo **conhecimento** desta e pela **citação** do sr. Edson Figueiredo Magalhães na **Decisão Monocrática 00964/2019-7**.

Após encaminhamento tempestivo dos esclarecimentos do responsável, os autos foram à área técnica que emitiu a **Instrução Técnica Conclusiva 00229/2020-1**, que conclui pela procedência parcial da representação.

O Ministério Público de Contas no **Parecer do Ministério Público de Contas 01585/2020-3**, da lavra do procurador de Contas Luciano Vieira, delibera no mesmo sentido.

Vieram-me os autos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

A análise dos autos permite verificar que o feito encontra-se devidamente instruído e saneado, apto, portanto, a um julgamento de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Neste sentido, ante a documentação trazida aos autos e analisada em comparação com as manifestações da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, tornam-se desnecessárias maiores considerações.

Por conseguinte, ratifico o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 00229/2020-1 e Parecer ministerial 01585/2020-3** abaixo transcritos.

### **Instrução Técnica Conclusiva 00229/2020-1**

“[...]”

#### **2- Indício de irregularidade:**

##### **2.1 – GERÊNCIA DE SALVAMENTO MARÍTIMO VINCULADA À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA** (item 4.4.1 da Manifestação Técnica nº 10978/2019-6)

Quanto à vinculação da Gerência de Salvamento Marítimo à Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA, conforme inciso XX do art. 8º da Lei Complementar Municipal 102/2017, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional do Município de Guarapari, entende-se que o mencionado dispositivo legal vai de encontro ao que dispõe o art. 32, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012, que salienta a necessidade de segregação das informações relativas à escrituração e à consolidação das Contas da Saúde, já que as despesas daquela Gerência não se enquadram no rol de despesas com ações e serviços públicos de saúde, previsto no artigo 3º da Lei Complementar 141/2012.

**Base Legal:** Inobservância ao dispõe o art. 32, parágrafo único, c/c artigo 3º da Lei Complementar 141/2012.

<b>Responsável</b>	<b>Edson Figueiredo Magalhães</b>
<b>CPF</b>	558.693.787-53
<b>Encaminhamento</b>	A citação de responsável (art. 56, III da LC 621/93 e art. 207, I do RITCEES).
<b>Cargo</b>	Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Guarapari.
<b>Conduta</b>	Deixar de segregar as informações relativas à escrituração e à consolidação das Contas da Saúde na forma do parágrafo único do artigo 32 da Lei Complementar 141/2012, permitindo a inclusão de despesas não previstas no rol de despesas computáveis como serviços e ações de saúde de que trata o artigo 3º da mesma lei.

<b>Nexo de causalidade</b>	Na condição de Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Guarapari, deixou de segregar as informações relativas à escrituração e à consolidação das Contas da Saúde na forma do parágrafo único do artigo 32 da Lei Complementar 141/2012, permitindo a inclusão de despesas não previstas no rol de despesas computáveis como serviços e ações de saúde de que trata o artigo 3º da mesma lei.
<b>Culpabilidade</b>	É razoável afirmar que era exigível do responsável, conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável zelar pelo fiel cumprimento do dispositivo legal infringido, evitando a inclusão de despesas não computáveis na prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de apresentar suas justificativas ou reparar o dano causado ao erário.
<b>Punibilidade</b>	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

### Justificativas de Defesa

A análise feita pela equipe técnica do Tribunal de Contas, a partir das informações prestadas pelo Município, concluiu que o Município, durante o período em que a Gerência de Salvamento Marítimo esteve vinculada à Secretaria Municipal de Saúde –SEMSA, os recursos aplicados nos serviços e ações de saúde foram superiores ao mínimo constitucional, havendo, exceto nos exercícios de 2007 e 2009, margem para a glosa das despesas efetuadas com salvamento marítimo, sem, contudo, incorrer o município de Guarapari em descumprimento do limite constitucional de aplicação em nos serviços e ações de saúde. Portanto, o município, mesmo com a glosa das despesas com salvamento marítimo, cumpriu o limite mínimo constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017 e 2018.

Contudo, conforme parecer da área técnica, a vinculação da Gerência de Salvamento Marítimo à Secretaria Municipal de Saúde –SEMSA, em atendimento ao inciso XX do art. 8º da Lei Complementar Municipal 102/2017, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional do Município de Guarapari, vai de encontro ao que dispõe o art. 32, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012, que salienta a necessidade de segregação das informações relativas à escrituração e à consolidação das Contas da Saúde, já que as despesas daquela Gerência não se enquadram no rol de despesas com ações e serviços públicos de saúde, previsto no artigo 3º da Lei Complementar 141/2012.

Sendo assim, em resposta ao indício de irregularidade apontado pela equipe técnica, a fim de segregar as informações relativas à escrituração e à consolidação das contas da Saúde, na forma do parágrafo único do artigo 32 da Lei Complementar 141/2012, este Poder Executivo, **encaminhou o Projeto de Lei Complementar à Câmara Municipal de Guarapari (Projeto de Lei Complementar nº 07/2019 –Protocolo nº 3053/2019), com o objetivo de alterar a Estrutura Organizacional Administrativa do Município, fazendo vincular à Secretaria Municipal de Turismo, Empreendedorismo e Cultura – SETEC, a Gerência de Salvamento Marítimo, bem como toda a equipe de servidores que a compõe.**

Contudo, até que o Projeto de Lei seja aprovado pela Câmara de Vereadores, o Município estará aplicando montante superior ao percentual constitucional de 15% exigido para os serviços e ações de saúde, possibilitando a glosa dos gastos com salvamento marítimo sem comprometer a aplicação estabelecida em ações e serviços públicos de Saúde, uma vez que não é possível desintegrar do sistema da folha de pagamento o centro de custeio da Gerência de Salvamento Marítimo que compõe a Unidade Gestora: 202-Fundo Municipal de Saúde, para sua inclusão na Unidade Gestora: 201-Prefeitura Municipal de Guarapari sem a

alteração da Lei Complementar Municipal 102/2017, que define a Estrutura Organizacional Administrativa deste Poder Executivo.

### **Análise**

A presente representação tem como ponto central a utilização de recursos destinados às ações e serviços de saúde para o pagamento de despesas do salvamento marítimo no município de Guarapari.

Alega o Representante, Ministério Público de Contas – MPEC, ter tomado ciência, por meio do OF/CART/1ª PCGU/Nº 3048/2018, encaminhado pela Promotora da 1ª Promotoria de Justiça Cível de Guarapari, Dra. Ana Carolina Gonçalves de Oliveira, da suspeita de fraude no uso de recursos do orçamento destinado à saúde para custear despesas com o serviço de salvamento marítimo.

Argumenta o MPEC que o serviço de salvamento marinho, por sua natureza, guarda pertinência com a área da segurança pública e não com de saúde.

Para reforçar seu entendimento, cita as estruturas organizacionais dos municípios de Vitória e Salvador, nas quais a unidade responsável pelo salvamento marinho integra a Secretaria de Segurança Pública.

Assevera que os recursos vinculados à saúde estão sendo utilizados para pagamentos estranhos à finalidade almejada, qual seja, as ações e serviços públicos de saúde, caracterizando grave afronta ao art. 2º, inciso III, da Lei Complementar n. 141/2012.

Cita o art. 3º da Lei Complementar nº 141/2012, que delimita as despesas com ações e serviços públicos de saúde computáveis para fins de apuração da aplicação mínima prevista no artigo 7º da mesma lei, ressaltando que o serviço de salvamento marinho não consta do referido rol.

Em função disso, aponta a ocorrência de abuso de poder por parte da gestão municipal, na modalidade desvio de finalidade, em face da utilização dos recursos em finalidade diversa daquela prevista na legislação aplicável.

Aponta que “os atos relativos às despesas de salvamento marítimo, ainda que assim disponha a lei orçamentária, custeadas com recursos vinculados à área da saúde são absolutamente ilegais, o que deve ensejar, além da responsabilidade do gestor, determinação para que o município recomponha o fundo municipal de saúde dos respectivos valores”.

Em análise aos apontamentos apresentados pelo Representante e das justificativas de defesa esse corpo técnico concluiu que a ausência de segregação das despesas com salvamento marítimo das despesas com serviços e ações de saúde **não implicou em afronta ao atingimento do limite mínimo constitucional de 15% (quinze por cento)**.

O defendente alega, em resposta à decisão monocrática preliminar nº 964/2019-7, que toda a Legislação Municipal, inclusive a LOA – Lei Orçamentária Anual, prevê, desde 2006, a referida despesa integrando o orçamento da Secretaria Municipal de Saúde. Ressalta que a atual gestão somente deu continuidade a um entendimento expresso na Legislação Municipal, em vigor desde 2006.

Alega, outrossim, que o município de Guarapari, ao organizar sua estrutura administrativa, desde 2006, entendeu que o cargo de guarda-vidas, disposto no Plano de Cargos e Salários dos Servidores Municipais, guarda pertinência com a área da Saúde, em razão dos procedimentos dispensados às vítimas de afogamento, por não possuir similaridade com as ações acima descritas e, ainda, por não dispor de dispositivos legais que incluam o cargo de guarda-vidas no rol de atividades típicas de segurança pública ou de outra secretaria municipal existente na sua estrutura administrativa.

Prospera razão ao defendente quando aduz não haver regramento claro caracterizando o serviço de guarda-vidas como contido no rol de atribuições da Secretaria de Segurança Pública, pois se afigura como plausível a dúvida pela similitude das ações dos guarda-vidas com ações de saúde. Essa similitude se baseia na averiguação da matéria contida no curso de formação, oferecido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito

Santo, onde são abordadas matérias como: acidentes aquáticos; afogamento X resgate; classificação do afogamento; **grau de afogamento**; prevenção infantil; **atendimento pré-hospitalar**; **trauma raquimedular**; **técnicas de imobilização de coluna cervical** na água sem equipamento; **fraturas**; **hemorragias**; **escoriações**; **feridas e OVACE**.

Tendo em vista que, conforme se depreende da peça complementar nº 3349/2019-5, doc. 50, **o justificante já encaminhou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar nº 07/2019 – Protocolo nº 3053/2019, que visa segregar as informações relativas à escrituração e à consolidação das contas da Saúde, na forma do parágrafo único do artigo 32 da Lei Complementar 141/2012, bem como a desnecessidade de recomposição do Fundo Municipal de Saúde**, hipótese que somente se aplicaria em caso de não atingimento do referido limite, nosso posicionamento é o sentido de que essa Corte efetue o monitoramento acerca da aprovação do referido projeto de lei.

Deste modo, com base nos documentos encartados nestes autos verifica-se que o gestor se demonstrou intencionado em corrigir as impropriedades detectadas, portanto, há de se ponderar em favor do gestor, não somente as ações promovidas, mas também as intentadas e que dependem de aprovação legislativa, fato que foge à sua competência. Entendo, ainda, quanto ao ato praticado pelo gestor, que não haverá de importar a cominação em multa, mesmo que em valor reduzido, vez que amparado por uma aparente legalidade.

Diante do exposto, tendo em vista a alegação de defesa de ter enviado à Câmara Municipal o Projeto de Lei Complementar nº 07/2019 – Protocolo nº 3053/2019, uma vez que ficou constatado que não houve danos ao erário público e nem foi evidenciada má fé por parte do jurisdicionado, sugerimos a manutenção da irregularidade, sem cominação de multa pecuniária pelos motivos expostos.

### **3 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:**

Ante o exposto, submeto à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1- com base no inciso II, do artigo 95, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e artigo 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da irregularidade aventada na MT 10968/2019, tendo em vista o reconhecimento da irregularidade apontada no item 2, desta Instrução Técnica Conclusiva, **sem cominação de multa** pelos motivos expostos.

#### **2 - GERÊNCIA DE SALVAMENTO MARÍTIMO VICULADA À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA**

Base Legal: Inobservância ao dispõe o art. 32, parágrafo único, c/c artigo 3º da Lei Complementar 141/2012

Responsável: Edson Figueiredo Magalhães

3.2 Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, IV da Res. TC 261/13, conclui-se opinando por:

3.2.1 Rejeitar a defesa preliminar do Sr. Edson Figueiredo Magalhães Prefeito Municipal de Guarapari, pela prática de atos ilegais descritos no item 2 desta Instrução Técnica Conclusiva, sem aplicação de multa ao responsável

3.2.2 Por fim, sugere-se que seja dada CIÊNCIA aos signatários da representação do teor da decisão final a ser proferida, conforme preconiza art. 307, § 7º da Resolução nº 261/2013.

Vitória, 30 de janeiro de 2020.

“[...]”

### **Parecer do Ministério Público de Contas 01585/2020-3**

“[...]”

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo decidir sobre representação que lhe seja encaminhada, nos termos do Regimento Interno (art. 1º, inciso XXV, da LC n. 621/12).

Além disso, preceitua o art. 99, § 2º, da LC n. 621/2012 que “aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.”

Nos termos do art. 94 da LC n. 621/12 são requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal: I - ser redigida com clareza; II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção; III - estar acompanhada de indício de prova; IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante; V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Para o conhecimento da denúncia devem ser observados os cinco requisitos elencados cumulativamente no preceptivo legal supracitado.

No caso vertente, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, a Decisão Monocrática 00964/2019-7 conheceu da representação.

Quanto ao mérito, asseverou a Unidade Técnica na Manifestação Técnica 10968/2019-6:

Quanto à vinculação da Gerência de Salvamento Marítimo à Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA, conforme inciso XX do art. 8º da Lei Complementar Municipal 102/2017, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional do Município de Guarapari, entende-se que o mencionado dispositivo legal vai de encontro ao que dispõe o art. 32, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012, que salienta a necessidade de segregação das informações relativas à escrituração e à consolidação das Contas da Saúde, já que as despesas daquela Gerência não se enquadram no rol de despesas com ações e serviços públicos de saúde, previsto no artigo 3º da Lei Complementar 141/2012.

Aliás, a infração é incontroversa, conforme se extrai das próprias razões de justificativas do prefeito ao confirmar que o município de Guarapari, desde o exercício de 2006, tem custeado as despesas com salvamento marítimo com recursos vinculados à área da saúde.

Ademais, denota-se da Peça Complementar 33499/2019-5[4] que o alcaide, reconhecendo a irregularidade, propôs à Câmara Municipal projeto de lei para alterar a Lei Complementar n. 102/2017 no sentido de alocar as atividades administrativas relacionadas ao serviço de salvamento marítimo no âmbito da Secretaria Municipal de Turismo, Empreendedorismo e Cultura – Setec.

Embora nos exercícios de 2017 e 2018, conforme se verifica das tabelas às fls. 11 e 12 da Manifestação Técnica 10968/2019-6, de fato tenha havido a aplicação de recursos da saúde em atividades diversas daquela prevista na LC n. 141/2012, assinala-se que mesmo após terem sido efetuadas as devidas glosas o município nos referidos exercícios cumpriu o mínimo constitucional de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, constatação que atenua a gravidade da infração.

Lado outro, cabe salientar que da mesma forma que a Unidade Técnica procedeu ao efetuar as glosas, mediante simples consulta ao sistema CidadES, também é possível ao município fazê-lo, de modo que não é necessário aguardar a aprovação de projeto de lei para que o custeio das despesas com salvamento marítimo, ou ao menos o seu cômputo, seja expurgado do orçamento do Fundo Municipal de Saúde.

Para tanto, deve o município, até que sobrevenha a alteração legislativa proposta, a partir do corrente exercício, destacar do orçamento da saúde os dispêndios com serviços de salvamento marítimo, compensando-se o fundo municipal de saúde com recursos próprios ou, então, efetuar as devidas glosas ao realizar o cálculo constitucional da aplicação mínima em ações e serviços de saúde.

Posto isso, oficia o **Ministério Público de Contas**, com fulcro nos arts. 1º, inciso XVI, e 95, inciso II, da LC n. 621/12, seja a representação julgada parcialmente procedente e, por consectário, C

Pugna-se, ainda, seja dada ciência deste julgamento à secretaria de controle externo com competência para análise da prestação de contas anual do município de Guarapari.

Vitória, 16 de abril de 2020.

LUCIANO VIEIRA

**Procurador de Contas**

“[...]”

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, subscrevendo o entendimento técnico e a complementação para determinação do atual gestor do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte Deliberação que submeto à sua consideração.

## **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

### **1. ACÓRDÃO TC-549/2020-5**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator:

**1.1.** Pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** do fato narrado na presente Representação, com amparo no artigo 95, inciso II, c/c art. 99, §2º, da Lei Complementar 621/2012, diante da constatação da seguinte irregularidade:

#### **1.1.1 GERÊNCIA DE SALVAMENTO MARÍTIMO VINCULADA À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA**

Base Legal: Inobservância ao dispõe o art. 32, parágrafo único, c/c artigo 3º da Lei Complementar 141/2012

Responsável: Edson Figueiredo Magalhães

**1.2. REJEITAR**, parcialmente, as alegações de defesa do Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito Municipal de Guarapari, pela prática de atos ilegais descritos no item 1.1 acima, **sem aplicação de multa ao responsável**;

**1.3. DETERMINAR** ao atual gestor que, até que sobrevenha a alteração legislativa proposta, a partir do próximo exercício, destacar do orçamento da saúde os dispêndios com serviços de salvamento marítimo, compensando-se o fundo municipal



de saúde com recursos próprios ou, então, efetuar as devidas glosas ao realizar o cálculo constitucional da aplicação mínima em ações e serviços de saúde;

**1.4. DAR CIÊNCIA** ao representante e ao representado do teor da decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES;

**1.5. ARQUIVAR** após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 17/07/2020 – 12ª Sessão Ordinária da 1ª CÂMARA

4. Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária-adjunta das Sessões**